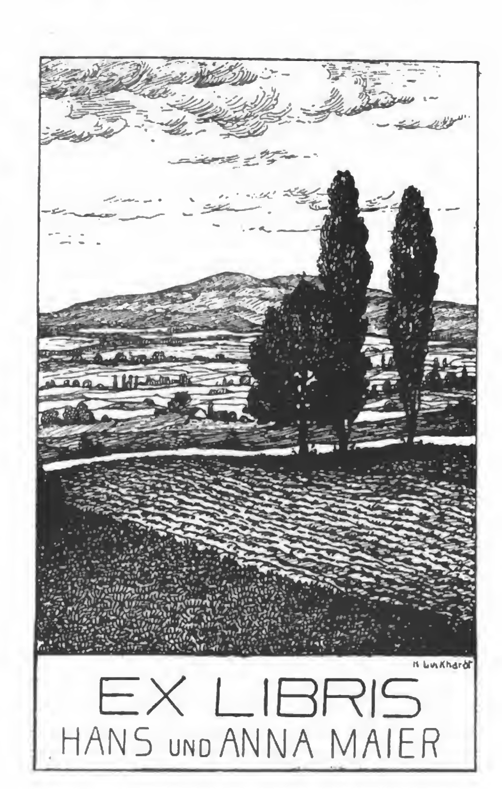
Das Pluralwahlrec... und seine Wirkungen

Georg Jellinek


EX LIBRIS
HANS UND ANNA MAIER

Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen.

Vortrag

gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden

am 18. März 1905

von

Georg Jellinek,
Professor an der Universität Heidelberg.

Dresden
v. Zahn & Jaensch
1905.

I.

Als um die Mitte des 18. Jahrhunderts die in England geborene Idee des konstitutionellen Staates auf dem Kontinente auftauchte, da schien es ein leichtes Unternehmen zu sein, sie überall dem Vorbilde entsprechend in Wirklichkeit umzusetzen. Ein Parlament, aus zwei Häusern bestehend, mit der Gesetzgebung betraut, sollte der königlichen Gewalt die Wage halten und dadurch die politische Freiheit des Bürgers gewährleisten. Eines der beiden Häuser sollte aus Volkswahlen hervorgehen und zwar sollte jedermann eine Stimme bei diesen Wahlen haben, die ausgenommen, welche sozial so tief stehen, daß man ihnen keinen selbständigen Willen zutrauen könne.[1])

Sowie diese scheinbar so einfache Idee aber in Wirklichkeit umgesetzt werden soll, ergeben sich die größten Schwierigkeiten und Verwicklungen. Mit der konstitutionellen Idee ringt die demokratische um den Sieg, der sich wiederum die altgeschichtlichen Mächte entgegenstellen. Eine bunte Mannigfaltigkeit parlamentarischer Gestaltungen ist das Resultat des Kampfes der Doktrinen einerseits und der realen politischen Interessen andererseits. Zudem sind die neuen Schöpfungen der Parlamente in ihrer Zusammensetzung keineswegs dauerhaft: der ungeheure Umschwung, der sich im Laufe des 19. Jahrhunderts in der europäischen Gesellschaft vollzieht, findet seinen Ausdruck auch in der fortschreitenden Umgestaltung der Kammern. Das Wahlrecht, anfänglich mannigfach beschränkt, hat die Tendenz, sich immer mehr auszudehnen und auszugleichen. Diese Tendenz siegt in den einzelnen Staaten in verschiedenem Umfange, je nach der

Stärke der Gegengewichte, die in den konkreten Verhältnissen der einzelnen Staaten sich offenbaren.

Das Ergebnis dieser mannigfaltig verschlungenen Entwickelung ist es, daß uns eine verwirrende Fülle von theoretischen Vorschlägen und praktischen Normen hinsichtlich der Gestaltung der parlamentarischen Institutionen entgegentritt. Namentlich die Geschichte des Wahlrechts zeigt uns die verschiedenartigsten Versuche, das Problem des richtigen, passenden, befriedigenden Wahlrechts zu lösen, ohne daß es irgend einer dieser Lösungen gelungen wäre, sich allgemeine Anerkennung zu verschaffen. Selbst wenn ein bestimmtes Wahlrechtssystem als das normale anerkannt wird, so wird es wiederum in jedem Staate, der es einführt, besonders ausgestaltet. Das zeigt z. B. auch das allgemeine und gleiche Wahlrecht, das scheinbar überall dasselbe sein müßte. Es gibt nicht ein allgemeines und gleiches Wahlrecht, sondern es ist in jedem Staate ein anderes. Hier beginnt es mit dem 20., dort mit dem 21., 25. oder 30. Lebensjahr, hier steht es nur der seßhaften, dort auch der fluktuierenden Bevölkerung zu, hier sind diese, dort jene Ausschließungsgründe usw., so daß in jedem Staate dieser Art der Charakter der Wählerschaft ein anderer ist.

Dieser unbefriedigende Zustand hinsichtlich des Wahlrechts ist das Resultat mehrerer Ursachen, die kennen zu lernen für jeden von Bedeutung ist, der eine richtige Einsicht in das Wesen politischer Institutionen gewinnen will. Zunächst ergibt sich da, daß das Leben aller theoretischer Berechnungen spottet. Man mag die schönsten Einrichtungen ersinnen und mit den überzeugendsten Gründen ihre Wirkung vorhersagen, der tatsächliche Erfolg solcher verwirklichter Pläne ist fast regelmäßig ein anderer als der gewünschte und vorhergesehene. Das bekannteste und schlagendste Beispiel hierfür aus der Geschichte des Wahlrechts

ist die Rechtfertigung der indirekten Wahl des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Väter der amerikanischen Verfassung gingen von der Überzeugung aus, daß das Volk die tüchtigsten und kenntnisreichsten Männer wählen werde, die ihrerseits sodann dem trefflichsten Manne der Union ihre Stimme geben würden [2]). Tatsächlich werden aber von den Wählern nur Parteimänner ernannt, die für den längst vorher bestimmten Parteikandidaten für die Präsidentschaft zu stimmen haben, so daß die Präsidentenwahl am Tage der Elektorenwahl definitiv entschieden ist, die Abstimmung der Wahlmänner hingegen nur einen praktisch ganz interesselosen formalen Vorgang bezeichnet. Nur die Erfahrung, nicht die Theorie, ist der Prüfstein für die Güte oder Verwerflichkeit eines Wahlrechtssystems.

Es ist ferner unmöglich, selbst auf Grund umfassender Erfahrung zu allgemein gültigen Sätzen über ein Wahlrechtssystem zu gelangen. Wenn ein solches System sich in dem einen Staat bewährt hat, so ist damit nicht ausgeschlossen, daß es in einem anderen weniger erfreuliche Folgen haben kann. Die Geschichte der Politik lehrt, daß man allzuleicht geneigt ist, fremde Institutionen zu idealisieren und deshalb nachzuahmen, daß aber diese Nachahmungen praktisch ganz anders aussehen als das Original. Wollte man z. B. heute in Rußland das französische oder unser Reichstagswahlrecht einführen, so würde das sicherlich Zustände schaffen, die von den entsprechenden französischen oder deutschen weit abliegen. Zudem bedeutet das Wahlrecht in jedem Staate etwas anderes, sowohl für den Wähler, als für den Staat. Wenn der englische, französische, belgische Wähler an die Urne tritt, so weiß er, daß er durch sein Votum über die künftige Regierung des Staates mitentscheidet. Wo die Minister der Majorität der Parlamente entnommen werden, wo, wie in Frankreich, das Staatsoberhaupt von den Kammern

gewählt wird, da bestimmt das Wahlrecht zum Parlament zugleich indirekt die Wahl der Regierung. Daher sagen die Franzosen mit Recht, daß die ganze Organisation ihres Staates auf dem allgemeinen Stimmrecht beruhe. Das ist aber z. B. keineswegs der Fall in den deutschen Staaten. Wenn in Sachsen eine Neuwahl der zweiten Kammer stattfindet, so weiß jedermann, daß unter den Gewählten sich schwerlich ein künftiger Minister befindet, weil kein diensttuender Staatsminister wählbar ist[3]). Nur unter gleichzeitigem Ausscheiden aus der Kammer könnte da ein Abgeordneter in die Regierung eintreten. Das Wahlrecht in Belgien ist daher eine ganz andere Größe, als das Wahlrecht in Sachsen und solche Einsicht verwehrt es, irgend ein Wahlrecht in abstracto, ohne Rücksicht auf die ganz konkrete Bedeutung zu würdigen, die es für jeden einzelnen Staat hat. Daher kann man auch nur mit großer Vorsicht die Erfahrungen, die in dem einen Staate mit einem Wahlsystem gemacht wurden, sofort für einen anderen Staat fruchtbar machen. Nirgends ist man leichter geneigt, Anleihen in der Fremde zu machen, als bei politischen Institutionen. Und doch ist solches Geschäft stets ein gewagtes, man hat niemals die Gewähr dafür, daß die Anleihe fruchtbringend wird.

Endlich ist noch ein dritter großer Übelstand mit der Diskussion von Wahlrechtsfragen verknüpft. Es gibt kaum ein Gebiet der Politik, auf dem es so schwer ist, die Realität der Verhältnisse hinter Parteiphrasen, juristischen Fiktionen und falschen Berechnungen aller Art zu sehen. Es wird unausgesetzt mit der Vorstellung operiert, als ob der Wähler durch den Wahlakt dem Gewählten eine feste Richtung seiner Tätigkeit als Abgeordneter vorschreibe, so daß dieser den Willen seiner Wähler zum Ausdruck bringe. Ich will ganz davon absehen, daß die Verfassungen den Gewählten von dem Willen seiner Wähler

völlig unabhängig stellen, will in diesen politischen Erwägungen die rechtliche Seite dieser Sachlage nicht näher erörtern. Allein auch unter politischem Gesichtspunkte betrachtet, ist es eine reine Fiktion, zu meinen, daß der Gewählte überhaupt in der Lage sei, den Willen der Wähler in den parlamentarischen Debatten und Abstimmungeu vollgültig darzustellen. Was die Masse der Wähler will, weiß niemand mit Sicherheit anzugeben. Wie weit das Parteiprogramm sich mit den Ansichten derjenigen deckt, die sich zu ihm im Wahlakt bekennen, entzieht sich jeder Kontrolle. Bei jeder Wahl gibt es Ungezählte, die ihrem vielleicht vorübergehenden Mißmut dadurch Ausdruck verleihen, daß sie für die Kandidaten oppositioneller Parteien stimmen, ohne auch nur im entferntesten daran zu denken, deren ganzes Parteiprogramm zu billigen. Das Fluktuieren der Parteien bei aufeinanderfolgenden Wahlen ist keineswegs bloß auf Anziehungs- und Abstoßungskraft der Parteiprogramme, sondern auch auf zahlreiche Umstände zurückzuführen, die sich jeglicher Kontrolle entziehen. Das einzige, was man mit Sicherheit aus den jeweiligen Wahlen konstatieren kann, ist die augenblickliche Stimmung der Wähler und erst aus der langen Dauer solcher Stimmung, die sich in einer Reihe von Wahlen auftut, ist ein Schluß zulässig auf nicht bloß vorübergehende Strömungen in der Wählerschaft.

Das Feststehende, was sich als reale, nicht zu bezweifelnde Tatsache bei den Wahlen offenbart, ist nichts anderes als die Ernennung eines Mannes zum Mitgliede eines parlamentarischen Kollegiums, nicht mehr und nicht weniger. An diesem Wahlakt hat der Wähler einen Anteil, der aber nicht ziffernmäßig im voraus berechnet werden kann. Hier ist wiederum einer der Punkte, der Erörterungen über das Wahlrecht häufig weit von der Wirklichkeit wegführt. Man spricht von dem Wert der

Einzelstimme, von Stimmgewichten usw. und übersieht ganz, daß diese Werte und Gewichte sich von Wahl zu Wahl ändern und stets von dem Ausfall der Wahlen abhängen. Haben bei einer Wahl 10000 Wähler abgestimmt, davon 6000 für den Kandidaten A, 4000 für den Kandidaten B, so ist der Wert der 4000 Stimmen für das Wahlresultat nicht etwa 0,4 der Gesamtzahl, sondern gleich Null, jedes Mitglied der Minorität hat daher gar keinen Anteil an dem Wahlerfolg, während jeder Angehörige der siegenden Partei nicht etwa $^1/_{10000}$, sondern $^1/_{6000}$ des Erfolges herbeigeführt hat. Bei der nächsten Wahl kann dieser Anteil vielleicht auf $^1/_{7000}$ gefallen oder auf $^1/_{5100}$ gestiegen sein. Nicht einmal die am feinsten ausgeklügelten Systeme der Proportionalwahl sind im stande, einer jeden abgegebenen Stimme auch einen realen Wert für das Wahlergebnis zu verleihen. Mit dieser Einsicht sind weitverbreitete Vorstellungen wie die, daß die Wähler ein Recht auf einen bestimmten Abgeordneten haben, daß die Parteien, Klassen, Berufe als solche Vertretungsbefugnisse haben, zurückgewiesen. Damit ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß man bei Wahlen Minoritäten nicht gänzlich der Majorisierung überlassen will, und zweifellos werden die darauf gerichteten Bestrebungen in Zukunft noch mehr praktische Erfolge aufzuweisen haben, wie bisher. Allein immer wird die sicher zu konstatierende Tätigkeit des Wählers nur darin bestehen, daß er Personen nennt, die er für die Kammermitgliedschaft als tauglich erachtet.

Man darf daher dem Wahlrecht nicht zuviel zumuten. Es können in ihm nur gewisse Durchschnittseigenschaften der Wähler zum Ausdruck kommen. Die höchste Intelligenz, die größte politische Begabung wird bei Wahlen ebenso nur die Möglichkeit haben, zwischen einer geringen Zahl von Kandidaten den tauglichsten auszusuchen, wie der Mittelmäßige oder der ganz

Unbegabte. Auch der Hochbegabte wird aber kaum oder doch nur sehr selten in der Lage sein, die Kandidaten auf ihren wahren politischen Wert zu prüfen, weil das eine intime Bekanntschaft mit all diesen Männern voraussetzt, die nun einmal bei der ganzen Lage der Dinge nur ausnahmsweise möglich ist.

Andererseits muß man aber gemäß solcher Erkenntnis auch all den Hoffnungen und Plänen von vornherein sehr skeptisch gegenübertreten, welche auf die Gewinnung eines rationalen, vernünftigen Wahlrechts im Gegensatze zu den bestehenden empirischen Systemen gerichtet sind. Dazu gehört z. B. die von bedeutenden Männern vertretene und viel erörterte Idee eines organischen Wahlrechts, das aus der natürlichen Gliederung der Gesellschaft entspringen soll. Aus solcher Gliederung allein könne ein Wahlrecht hervorgehen, das im Gegensatze zu den sonst herrschenden das wahre Heil für Staat und Gesellschaft bedeuten werde. Solche Pläne sind ja in die Programme der konservativen Parteien aufgenommen worden und unter dem Eindruck der Mißstände, die das allgemeine Stimmrecht in Frankreich hervorgerufen hat, ist eine derartige Organisation vor nicht langer Zeit im republikanischen Frankreich von Charles Benoist in einem vielbesprochenen Buche als Rettung aus der Krise bezeichnet worden, in der sich heute der moderne Staat befindet[4]). Alle derartigen Versuche stammen von dem so oft zitierten Ausspruch Mirabeaus ab, daß die Wahlkammern für ein Volk das sein sollten, was eine Karte für die natürliche Gestalt des Landes sei[5]). Keine Macht der Welt ist aber im stande, die ungeheure Mannigfaltigkeit eines Volkes im verkleinerten Maßstabe durch Wahlen herzustellen, und kein Abgeordneter vermag die Wünsche und Stimmungen seiner Wähler derart in sich aufzunehmen, daß sie in ihm sich zu einer höheren Einheit kristallisieren. Überdies vermag niemand mit Sicherheit

festzustellen, was denn die natürlichen oder organischen Volkskreise seien, aus denen die Abgeordneten hervorgehen sollen und vor allem ist es unmöglich, deren gegenseitiges Verhältnis, das Gewicht, das jedem einzelnen Kreise in der Gesamtheit zukommt, zu bestimmen. Das scheitert schon daran, daß Intensitäten nicht durch Extensitäten, geistige und sittliche Kräfte nicht durch trockene Ziffern gemessen werden können. Alle Organisation des Wahlrechts ist aber darauf angewiesen, seine Resultate in Zahlen zu berechnen und darzustellen.

Ehe wir an unser Thema schreiten, ist schließlich noch eine wichtige Grundfrage zu berühren, ohne deren Kenntnis jede objektive Diskussion über ein Wahlrechtssystem unmöglich ist. Das ist die Frage nach dem rechtlichen Wesen des Wahlrechts. Zwei Ansichten stehen sich hier seit den ersten Tagen der französischen Revolution schroff gegenüber. Die eine faßt das Wahlrecht als ein streng individuelles Recht auf, das jedem Menschen als einem Staatsgliede zusteht. So hatte die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 den Satz proklamiert, daß das Gesetz der allgemeine Wille sei und daß jeder Bürger das Recht habe, sei es persönlich, sei es durch seinen Repräsentanten an dessen Zustandekommen teilzunehmen. In dieser Auffassung ist das Wahlrecht ein aus dem Wesen des Menschen fließendes Recht, welches er nach seinem souveränen Gutdünken ausüben kann. Aber in jener Zeit bereits ist energisch der Gedanke verfochten worden, das Wahlrecht sei in Wahrheit nicht individuelles Recht, sondern öffentliche Funktion. Der Wähler handle im Wahlakt nicht in seinem individuellen, sondern im öffentlichen Interesse, den Kern des Wahlrechts bilde eine Pflicht, wie es bei allen Funktionen der Fall ist, die der einzelne im Interesse der Gesamtheit auszuüben hat. Die praktische Bedeutung beider Lehren ist ohne weiteres einleuchtend.

Ist das Wahlrecht ein aus dem Wesen des Menschen fließendes Bürgerrecht, so ist kraft des Prinzipes der staatsbürgerlichen Gleichheit allüberall das allgemeine und gleiche Wahlrecht die notwendige Folge solcher Auffassung. Ist das Wahlrecht hingegen eine öffentliche Funktion, so kann es im öffentlichen Interesse geregelt und der jeweiligen Lage eines Volkes entsprechend verschiedenartig gestaltet werden. Es ist unverkennbar, daß in der neuesten Zeit die Funktionstheorie derart an Anhängern gewonnen hat, daß sie heute bereits für die definitiv herrschende erklärt wird[6]). In einem Staate wie Belgien, wo die Wahlpflicht in Staat, Provinz und Gemeinde streng besteht, kann die Funktionstheorie vom Wahlrecht geradezu als die offizielle Theorie bezeichnet werden. Allerdings wird auch dieser Gedanke so wenig als der entgegengesetzte streng durchgeführt werden können. Ein gewisses Maß individuellen Interesses am Wahlrecht wird stets anerkannt werden müssen, die lebendige Wirklichkeit wird auch hier sich als ein Kompromiß einander widerstreitender Ideen darstellen.

II.

Das Pluralwahlrecht ist zuvörderst in seiner Eigenart von solchen Erscheinungen zu scheiden, die bei oberflächlicher Betrachtung eine gewisse Ähnlichkeit mit ihm darbieten. Es kommt nicht selten vor, daß Wähler bei denselben Wahlen mehrmals ihre Stimme abgeben, ohne daß sie deshalb ein Pluralwahlrecht in dem hier zu erörternden Sinne besäßen.

Pluralwähler ist nicht derjenige, dem das Recht zusteht, bei denselben allgemeinen Wahlen für Abgeordnete beider Kammern seine Stimme abzugeben. Ein großer Teil der französischen Wählerschaft wählt sowohl in die Kammer der Repräsentanten, als in den Senat, in Baden haben bei jeder Erneue-

rung der Kammer sowohl die Mitglieder des grundherrlichen Adels, als auch die ordentlichen Professoren der Landeshochschulen Wahlrecht für die erste, wie für die zweite Kammer. Das Pluralwahlrecht bezieht sich stets auf die Wahl in ein und dieselbe Kammer.

Aber auch für dieselbe Kammer kann man bei ein und derselben Wahl mehrmals seine Stimme abgeben, ohne deshalb Pluralwähler zu sein. Das ist vor allem bei der indirekten Wahl der Fall. Wer zum Wahlmann gewählt ist, der hat Stimmrecht bei den Urwahlen und erlangt es ein zweites Mal bei den Abgeordnetenwahlen. Hier liegt in Wahrheit nur eine einfache Wahl vor, die in zwei getrennte Wahlhandlungen zerlegt ist.

Ebenso fällt nicht unter den Begriff des Pluralwahlrechts das mehrfache Kurienwahlrecht, wie es sich in Österreich herausgebildet hat. Dort zerfallen die Wähler für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates in die Wählerklassen des Großgrundbesitzes, der Handels- und Gewerbekammern, der Stadt- und der Landgemeinden. Zu diesen vier Klassen kam im Jahre 1896 eine auf allgemeinem Wahlrecht beruhende fünfte Klasse hinzu, die neben den von den anderen Klassen gewählten 353 Abgeordneten 72 Mitglieder der Wahlkammer ernennt. Alle diejenigen, welche für die vier ersten Klassen wahlberechtigt sind, haben auch das Wahlrecht in der fünften Klasse, so daß sie bei denselben Wahlen zwei Stimmen führen. Doch unterscheidet sich dieses System von dem des Pluralwahlrechts dadurch, daß die doppelten Stimmen nicht auf denselben Abgeordneten fallen; sollte ausnahmsweise eine Person in einer der vier ersten und der fünften Kurie gewählt sein, so kann sie nur einen der beiden ihm zufallenden Sitze einnehmen, während für den anderen eine neue Wahl stattfinden muß. Dieses System ist nur aus

der eigenartigen Geschichte des österreichischen Wahlrechts heraus zu verstehen. Man wollte der Zeitströmung folgend der demokratischen Forderung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts ein Zugeständnis machen und dennoch das dem österreichischen Wahlrechtssystem zugrunde liegende Prinzip der Interessenvertretung nicht preisgeben. So gleicht denn das österreichische Abgeordnetenhaus einem aus zwei ganz verschiedenartigen Lappen zusammengeflickten Kleide. Es ruht dieses System nicht auf einem einheitlichen Prinzip, wie es bei dem Pluralwahlrecht der Fall ist, wo bei der Wahl eines und desselben Abgeordneten jedem Wähler mindestens eine, einer größeren Zahl aber mehrere Stimmen zustehen.

Aber auch aus dem so näher abgegrenzten mehrfachen Stimmrecht sind noch weitere Fälle auszuscheiden, die dem Pluralwahlrecht nur äußerlich ähneln, sich aber doch von ihm wesentlich unterscheiden. Das ist vor allem das System der Stimmenhäufung, das kumulative Wahlrecht, welches darin besteht, daß in denjenigen Wahlkreisen, wo mehrere Abgeordnete zugleich zu wählen sind, der Wähler das Recht hat, die ihm zustehenden Stimmen sämtlich einem einzigen Kandidaten zuzuwenden. Es ist das eines der Systeme, die den Minoritäten eine Vertretung sichern wollen, ohne daß dieser Zweck durch solche Mittel mit Sicherheit erreicht wird. Es ist denn auch nur ausnahmsweise und bei anderen als parlamentarischen Wahlen (namentlich Schulrats- und Munizipalwahlen in England, Schottland, Norwegen und einigen der Vereinigten Staaten) zur Anwendung gekommen. Auch das mehrfache Stimmrecht, das einem Wähler dadurch zusteht, daß er in verschiedenen Wahlkreisen bei derselben Wahl seine Stimme abgeben kann, fällt nicht unter den Typus des Pluralwahlrechts; derartiges existiert in England, wo derjenige, der in

mehreren Wahlkreisen Besitz hat, in jedem das Stimmrecht ausüben kann.

Von einem reinen Pluralwahlrecht wird man vielmehr nur da reden dürfen, wo die Gesamtheit der Wähler in allen Wahlkreisen als einheitliche Wahlkollegien fungieren, jedoch nicht nach gleichem, sondern nach einem, durch die auf jeden Wähler entfallende Stimmenzahl abgestuftem Wahlrecht. Diese Form des Wahlrechts ist von allen ähnlichen Formen dadurch unterschieden, daß es auf einem für die Gesamtheit der Wahlberechtigten gültigen Prinzipe ruht, während in den übrigen Fällen entweder, wie bei der indirekten Wahl, nur der Schein eines mehrfachen Wahlrechts vorliegt oder die mehrfache Stimmberechtigung keinem das Wahlrecht beherrschenden allgemeinen Grundsatz entspringt.

Zweck des Pluralwahlrechts ist es, eine Mäßigung eines allgemeinen oder doch sehr weit ausgedehnten Wahlrechts durch Abstufung der Stimmbefugnisse der Wähler zu erreichen. Das Pluralwahlrecht fällt unter den Typus des abgestuften Wahlrechts.

III.

Das Pluralstimmrecht[6a]) ist in der Theorie als das schlechthin vernünftige Stimmrecht verfochten worden. Hören wir zunächst die Gründe und Vorschläge.

Dieses Stimmrecht ist sogar von streng individualistischem Standpunkte aus gefordert worden. Im Vollgefühl seiner Persönlichkeit hat Gustav Flaubert einmal an die Georges Sand geschrieben, er wiege gut zwanzig Wähler auf. Nicht die bloße Zahl, sondern alle Kräfte der Nation: Reichtum, Geist, Rasse müssen bei dem Einfluß auf die Leitung einer Nation gewertet werden.[7])

Wir wollen dem geistvollen Begründer des literarischen Realismus in Frankreich gern zugestehen, daß er einen noch

viel höheren Wert gehabt habe, als zwanzig französische Wähler gewöhnlicher Sorte. Wie aber soll dieser Wert in der Teilnahme am Staate zum Ausdruck gelangen? Auch der zwanzigmal Klügere kann schwerlich einen zwanzigmal besseren Abgeordneten wählen, als der bloß mit einfachem Verstand Begabte. Ich verweise auf das, was ich bereits oben ausgeführt habe; geistige, ethische, ästhetische Intensitäten lassen sich nicht ziffernmäßig ausdrücken. Sowenig man sagen kann, dieses Mädchen ist viermal so schön wie jenes, sowenig kann man die geistige Größe eines Mannes in ein Mehrfaches von Mittelmäßigkeiten verwandeln. Der Übermensch ist kein Faktor, mit welchem der politische Gesetzgeber rechnen kann. Zudem ist es gar nicht möglich, ein objektives Merkmal zu finden, an dem überhaupt das Dasein hervorragender Männer zu erkennen wäre. Und selbst wenn wir ein solches hätten, so bliebe noch immer die Frage übrig, ob dem großen Manne wohltätige oder üble Bedeutung für das Gemeinwesen zukomme. Dem stolzen, von Selbstgefühl erfüllten Satze Flauberts läßt sich der pessimistische Ausspruch Hamlets entgegenstellen: Behandelt jedermann nach seinem Werte, und wer ist vor Schlägen sicher?

Auf individualistischer Basis stehen ferner die merkwürdigen Vorschläge, welche dem Familienhaupte die Stimmen seiner Gattin, sowie seiner Töchter und minderjährigen Söhne zuwachsen lassen wollen. Sie gehen von der Idee aus, daß das Stimmrecht, als aus dem Wesen des Menschen fließend, auch jedem Mitgliede des Staates tatsächlich zustehen müsse, daher auch den Frauen und minderjährigen Kindern gebühre. In Deutschland hat Bluntschli einmal derartiges gelegentlich im Hinblick auf die Frauen und erwachsenen Töchter geäußert.[8]) In Frankreich jedoch haben zuerst 1871 in der Nationalversammlung der Graf von Douhet[9]) und sodann besonders Henri Lasserre

in einem Werke über die Reform und normale Organisation des allgemeinen Stimmrechts[10]) diese Theorie eingehend begründet. Lasserre führt aus, daß im Staate jede Persönlichkeit gezählt werden müsse, wie sie ja auch als Bestandteile der Bevölkerung und als Steuerträger gezählt werde. Daher habe jede Persönlichkeit ein Recht auf Repräsentation: Frauen, Kinder, und zwar sowohl die ehelichen wie unehelichen, Irrsinnige, Entmündigte. Frauen und Töchter, sowie minderjährige Kinder werden durch das Familienhaupt, Waisen und Entmündigte durch den Vormund repräsentiert. Unverheiratete großjährige Frauen und Witwen, sowie Verheiratete, deren Gatte für unwürdig erklärt wurde, können sich ihren Repräsentanten vertragsmäßig wählen. Jedermann gibt bei den Wahlen außer seiner Stimme diejenigen aller Personen ab, die er zu repräsentieren hat. Die Zahl der Stimmen der Wähler ist also eine wechselnde. Der Vater von sechs minderjährigen Söhnen hat bei Lebzeiten seiner Frau acht Stimmen, wird er Witwer und sind seine Söhne alle großjährig geworden, so tritt er in die Kategorie der bloß mit einer Stimme versehenen Wähler.

Diese Idee ist noch von einem anderen Standpunkte aus als eine für Frankreich sehr wohltätige gepriesen worden. Mit Bangen blicken patriotische Franzosen auf die äußerst geringe Bevölkerungszunahme ihres Staates, die bereits die bedeutendsten politischen Folgen zeigt. War im Jahre 1870 die Volkszahl Deutschlands und Frankreichs ungefähr die gleiche, so hat sich das Verhältnis beider Völker derart verschoben, daß heute Frankreich nur ungefähr zwei Drittel der Bevölkerungsziffer des Deutschen Reiches besitzt. Zur Hebung der Eheschließungen und Kinderzeugungen sind nun allen Ernstes Wahlrechtsprämien für verheiratete Männer und Väter vorgeschlagen worden.[11])

Derartige Lehren und Forderungen sind die keineswegs

unlogischen Folgerungen einer Theorie, welche das Wahlrecht aus dem Wesen des Menschen ableitet. Die Konsequenz könnte sogar noch weiter getrieben und gefordert werden, daß an Wahltagen keine Hinrichtungen stattfinden, vielmehr dem Verurteilten vor seinem Tode erst Gelegenheit gegeben werde, von seinem unveräußerlichen Bürgerrechte Gebrauch zu machen. Diese Konsequenzen sind aber zugleich die beste Kritik einer doktrinären Anschauung, die den funktionellen Charakter des Wahlrechts, das in ihm vorhandene Element öffentlicher Pflicht, von Grund aus verkennt. Wer wählt, der tut es nicht für sich, sondern für den Staat, der muß selbst fähig sein, sich ein Urteil über die Wahl zu bilden, der kann sich ebensowenig bei der Wahl vertreten lassen, als bei der Leistung der militärischen Dienst- oder der gerichtlichen Geschworenen- und Schöffenpflicht. Stellvertretungen auf dem Gebiete des Wahlrechts gehören denn auch heute, den allgemeinen Anschauungen aller Völker entsprechend, zu den allerseltensten Ausnahmen. In unseren Zeiten der Frauenbewegung übrigens würden die nach Stimmrecht verlangenden Frauen sehr wenig davon erbaut sein, wenn man ihre Stimmen den Männern zuweisen wollte.

Weitaus beachtenswerter jedoch sind die Theorien, welche von dem überwiegend sozialen, funktionellen Charakter des Wahlrechts ausgehend, das Pluralstimmsystem zu begründen trachten. Hier tritt uns vor allem der typische Vertreter des englischen Liberalismus in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts entgegen. J. St. Mill geht in seinen Betrachtungen über die Repräsentationsverfassung von dem Satze aus, daß, mit Ausnahme der Almosenempfänger jedermann im Besitze des Wahlrechts sein solle, der die elementarste Schulbildung genossen hat, weil jedermann ein Interesse daran hat, an den nationalen Angelegenheiten, die ihm ja keine fremden sind, teilzunehmen.

Aber die Menschen sind ungleich in ihrer Einsicht in die öffentlichen Angelegenheiten. Derjenige, der die Sache besser versteht als der andere, dessen Meinung soll auch schwerer wiegen als die des anderen. Solch höherer Einfluß für den höher Befähigten sei Forderung der Gerechtigkeit. Doch ist es keineswegs der Reichtum, der solch höhere Befähigung dokumentiert, sondern ausschließlich persönliche Eigenschaften, die sich vor allem in der Natur des Berufes offenbaren, dem jemand zugehört. Der Arbeitgeber ist gewöhnlich intelligenter als ein Arbeiter, denn er muß mit seinem Kopfe und nicht nur mit seinen Händen arbeiten, ein Oberarbeiter gewöhnlich intelligenter als ein Unterarbeiter, ein Arbeiter in den erlernten Gewerben als ein Taglöhner. Ein Bankier, Kaufmann oder Fabrikant ist wahrscheinlich intelligenter als ein Krämer, weil er umfassendere und verwickeltere Interessen zu behandeln hat. Kunst und gelehrte Studien erfordernder Beruf gewähren selbstverständlich ein Anrecht auf eine Mehrheit von Stimmen. Doch dürfe die Zuerteilung von Mehrstimmen nicht soweit gehen, daß die also Bevorzugten die Übrigen gänzlich überstimmen könnten; auch eine Klassenherrschaft der Gebildeten muß ebenso vermieden werden, wie eine Herrschaft der Ungebildeten. Auch dem Ärmsten müsse es aber gestattet sein, eine Mehrheit von Stimmen zu beanspruchen, wenn er durch eine freiwillige Prüfung beweisen kann, daß er das als genügend festgesetzte Maß von Fähigkeiten besitzt. Mill ist davon überzeugt, daß in Zukunft keine andere Wahl bleiben werde, als zwischen dem allgemeinen und gleichen oder dem durch Gewährung von Pluralstimmen abgestuften Stimmrecht.[12])

Doch die Millschen Ideen suchen die persönliche Fähigkeit der Wähler nach äußeren Merkmalen festzustellen und zur Basis des Wahlrechts zu erheben. Auf viel breiterer Basis

hat 1865 der Schotte James Lorimer, von der spekulativen Begabung seines Volksstammes erfüllt, das Pluralwahlrecht zu begründen versucht.

Lorimer will, daß das Wahlsystem eine Photographie der Nation darbiete, daß die Volksvertretung ein adäquater Ausdruck aller in der Gesellschaft existierenden Kräfte sei. Es ist die alte Mirabeausche Idee, von der er ausgeht; er gehört zu denjenigen, die es für möglich halten, die wesentlichen sozialen Kräfte eines Volkes zu erkennen und in der ihnen entsprechenden Weise durch ein richtiges Wahlrecht zum repräsentativen Ausdruck zu bringen. Alter, politische Erfahrung, Eigentum, Erziehung, Beruf unterscheiden und gruppieren die Menschen und auf diesen natürlichen und sozialen Abstufungen soll sich auch der Bau des vernünftigen Wahlrechts erheben. Diese einzelnen, dem Individuum sozialen Wert verleihenden und die Gesellschaft gruppierenden Eigenschaften werden nun in ihrer Eigenart gegeneinander abgewogen und dem Wähler ein demgemäß abgestuftes Quantum von Stimmen zugewiesen, um so die „dynamische" Repräsentation der sozialen Kräfte zu gewinnen. Es soll jedermann, der großjährig und im Besitze der bürgerlichen Rechte ist, eine Stimme erhalten. Wer zehn Jahre Erfahrung als Wähler hat und mindestens 31 Jahre alt ist, erhält eine zweite Stimme, zu der nach je zweimal zehn Jahren eine weitere Stimme hinzutritt, ehemalige Abgeordnete erhalten überdies noch drei weitere Stimmen. Ferner erhält der mindestens 50 Pfd. Sterl. income tax zahlende Wähler eine und bei größerer Steuerleistung bis zu zehn Zusatzstimmen. Die Bildung gewährt eine bis vier, der Beruf als Theolog, Anwalt oder Arzt vier Zusatzstimmen. Die aus verschiedenen Eigenschaften fließenden Stimmen werden miteinander vereinigt, so daß der einzelne bis zu fünfundzwanzig Stimmen erhalten kann.[13])

Der Versuch Lorimers ist deshalb von größter Bedeutung, weil er nicht wie die bisher besprochenen das Pluralwahlrecht auf eine einzige individuelle und soziale Eigenschaft, den Familienstand oder die Bildung gründen will, sondern eine Mehrheit von differenzierenden Momenten berücksichtigt. Doch ist nur dem Alter, nicht auch dem Familienstand ein Einfluß auf das Wahlrecht eingeräumt und die einzelnen Berufe als solche mit Ausnahme der gelehrten sind gar nicht berücksichtigt. Sie gehen alle unter in dem einen großen Beruf des Steuerzahlers, der bei Lorimer die größte Rolle spielt. Vermag ein solcher es doch auf zehn Zusatzstimmen zu bringen, während die größte parlamentarische Erfahrung es höchstens auf sieben und praktische genossenschaftliche Tätigkeit für sich allein gar nur auf vier Stimmen zu bringen vermag.

Von anderen Seiten hat man das auszugleichen versucht, man hat die Bedeutung des Vermögens geringer zu werten gesucht, als dies Lorimer getan hat. Man hat auch versucht, die bei der Festsetzung der Stimmenzahl zu berücksichtigenden Elemente anders zu gruppieren. Diese lassen in all den Vorschlägen, die seitdem in mehr oder minder ausgebildeter Weise gemacht worden sind, fünf Gruppen von Eigenschaften unterscheiden, die für die Stimmenzahl der einzelnen Wähler von Bedeutung sein sollen: Alter, Familienstand, Vermögen, Bildung, Beruf.

IV.

Wir wenden uns nunmehr den praktischen Versuchen zu, die mit dem Pluralwahlrecht gemacht worden sind. Da treten uns denn zuerst Bestrebungen entgegen, es für Wahlen in Gemeinden und anderen Verwaltungsverbänden zur Geltung zu bringen.

Das Urbild dieses administrativen Pluralwahlrechts ist wohl

in der Organisation der Aktiengesellschaften gelegen. Dort hat jeder Aktionär eine seiner Aktienzahl entsprechende Stimmenzahl. Dieses Prinzip wurde zunächst auf die Gemeinden und andere lokale Verbände übertragen, die doch in erster Linie Vermögensverwaltung zu üben haben. Da erschien es denn billig, daß die Mitglieder dieser Verbände nach Maßgabe ihrer Beiträge zu den Gemeindelasten an deren Verwaltung beteiligt werden sollen. In vielen Gemeindeordnungen ist das durch Einteilung der Wähler in mehrere durch einen Zensus geschiedene Wahlverbände geschehen. Man hat aber auch diesem Gedanken dadurch Rechnung getragen, daß man dem einzelnen Wähler im Verhältnisse zu seiner Steuerleistung eine Mehrzahl von Stimmen übertrug. Das war früher, zuerst seit 1818, der Fall in England, wo jeder „ratepayer“ bei den lokalen Wahlen mindestens eine Stimme hatte, aber nach der Höhe seiner Steuerleistung bis zu sechs Stimmen, bei der Wahl in die leitenden Behörden der Armenverbände sogar bis zu zwölf Stimmen in seiner Person vereinigen konnte.[14]) Dieses System ist aber durch die Parlamentsakte 56 and 57 Vict. c. 73, abgeschafft und durch das Prinzip: Ein Mann, eine Stimme, ersetzt worden. Hingegen besteht es noch in sehr ausgedehntem Maße für die Gemeindewahlen in Schweden. Jeder Gemeindewähler, der das gesetzliche Minimum an Kommunalsteuern bezahlt, hat eine Stimme und seine Stimmenzahl steigt mit der Steuerleistung mit der Beschränkung, daß niemand in den Städten mehr als den fünfzigsten Teil der Gesamtzahl der Stimmen in sich vereinigen darf, während für das Land eine Maximalgrenze überhaupt nicht existiert. In Stockholm hat jeder für je 100 Kronen jährliche Steuer eine Stimme, so daß derjenige, welcher 10000 Kronen zahlt, 100 Stimmen besitzt. Erst diese hundert Stimmen bilden dort das gesetzliche Maximum der Stimmenzahl.[15])

Ein kommunales Pluralstimmrecht ist in beschränktem Umfange auch eingeführt durch die preußische Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891, § 48, jedoch nicht für Wahlen, sondern für die Ausübung des Stimmrechtes in den kleineren Gemeinden, wo keine Gemeindevertretung, sondern nur eine Gemeindeversammlung besteht. Hier haben die Grundbesitzer, welche von ihrem im Gemeindebezirk belegenen Grundeigentum zu einem Jahresbeitrag von mindestens 3 Mark an Grund- und Gebäudesteuer vom Staate veranlagt sind, eine Stimme, diejenigen, welche zu 20 bis einschließlich 50 Mark veranlagt sind, zwei, zu 50 bis einschließlich 100 drei, zu 100 Mark und darüber vier Stimmen. Doch darf niemand mehr als vier Stimmen haben, welches gesetzliche Maximum für die einzelne Gemeinde auf Antrag des Kreisausschusses durch den Provinziallandtag auf drei Stimmen ermäßigt oder auf fünf Stimmen erhöht werden kann. In ähnlicher Weise wird den Gewerbesteuerpflichtigen eine verschiedene Stimmenzahl beigelegt. Doch darf keineswegs ein Stimmberechtigter in der Gemeindeversammlung mehr als ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen führen.

Dieser letzte Fall ist ein eigentümlicher Versuch, das Pluralstimmrecht in ein beratendes und beschließendes Kollegium einzuführen. Prinzipielle Bedeutung kommt ihm indes nicht zu. Er soll vielmehr nur einen Ersatz bedeuten für das den preußischen Gemeindewahlen zugrunde liegende Dreiklassensystem, das natürlich für eine Gemeindeversammlung nicht in Anwendung gebracht werden kann.

Alle die früher angeführten Bestimmungen über Pluralwahlrecht haben jedoch für dessen praktische Erprobung nur geringe Bedeutung. Sie führen das Prinzip nur für eine Gattung von Wahlen ein, nach deren Vorbild parlamentarische Wahlen

nicht ohne weiteres gestaltet werden können. Kommunale Körperschaften und andere lokale Interessenverbände fordern von ihren Mitgliedern und gewähren ihnen andere Leistungen als der Staat. Ihre Verwaltung ist zum großen Teil Vermögensverwaltung, die auf ihren privatrechtlichen Einnahmen und lokalen Steuern ruht. Wenn in ihnen daher Wahlrechte nach der Steuerleistung abgestuft werden, so folgt daraus keineswegs, daß solches nun auch für den Staat gelten müsse. Die Leistungen des Staates lassen sich nicht in Geld veranschlagen und ebensowenig läßt sich die Arbeit, die der einzelne dem Staate leistet, in Ziffern abschätzen. Schon vor Jahrtausenden hat Aristoteles das ewig wahre Wort ausgesprochen, daß der Staat keine Erwerbsgesellschaft sei: die Prinzipien der Mitgliedschaft an der Aktiengesellschaft versagen gegenüber einer ethisch zu wertenden Macht, wie es für den einzelnen das Vaterland ist.

Zudem hat man mit diesem rein plutokratischen Pluralwahlrecht keine günstigen Erfahrungen gemacht. Die Engländer haben es nach fast achtzigjähriger Herrschaft endgültig beseitigt und in Schweden herrscht keineswegs Zufriedenheit mit ihm.

Der einzige umfassende Versuch, das Pluralwahlrecht zur Grundlage aller Wahlen im Staate sowohl, als in den höheren und niederen Kommunalverbänden zu erheben, ist in Belgien unternommen worden. Die Entstehungsgeschichte des belgischen Pluralwahlrechts, sein Wesen, seine Resultate sollen im folgenden eingehend untersucht werden. Sie kennen zu lernen, ist für jeden von Bedeutung, der zu einem abschließenden Urteil über die uns beschäftigende Form des Wahlrechts gelangen will[16]).

Das so lange als konstitutionelles Musterland gepriesene Belgien hatte seit 1848 das parlamentarische Wahlrecht auf dem geringsten verfassungsmäßig zulässigen Zensus von 42 Franken 32 Centimes (gleich 20 Gulden holländisch) aufgebaut. Bei

einer Bevölkerung von 6 147 041 Einwohnern gab es daher im Jahre 1890 nur 134 437 Wahlberechtigte, auf hundert Einwohner entfielen nicht mehr als 2,187 % Wähler, der geringste Prozentsatz der Wahlberechtigten, den damals ein konstitutioneller Staat aufzuweisen hatte. Dieser Zustand wurde seit langem als unhaltbar empfunden und eine tiefgehende Agitation zu gunsten des allgemeinen Stimmrechtes machte sich seit Ende der sechziger Jahre bemerkbar. Nachdem schon 1871 eine revisionistische Bewegung gescheitert war, traten die Radikalen unter der Führung von Janson 1883 mit einem entsprechenden Antrag in der Repräsentantenkammer hervor, der aber mit überwältigender Majorität abgelehnt wurde. Auch ein neuerlicher Versuch, vier Jahre später von Houzeau de Lehaie unternommen, hatte keinen besseren Erfolg. Im Jahre 1890 wurde wiederum von Janson der Antrag auf Revision der das Wahlrecht zu beiden Kammern, sowie die Wählbarkeit zum Senat betreffenden Verfassungsartikel in der Repräsentantenkammer eingebracht, der nunmehr ernstlich in Betracht gezogen wurde, zumal die Mißstimmung im Lande gegen das herrschende privilegierte Wahlrecht einen sehr bedenklichen Charakter, namentlich in Arbeiterkreisen, angenommen hatte. Die Regierung, der herrschenden katholischen Partei angehörig, war zwar für eine Ausdehnung des Wahlrechts, etwa nach englischem Muster, erklärte sich aber entschieden gegen das allgemeine Wahlrecht. Die Kammern beschlossen 1892, daß eine Verfassungsrevision stattzufinden habe und waren dadurch, der Verfassung entsprechend, die solchen Falles Neuwahlen anordnet, aufgelöst. Die neugewählten Kammern berieten im folgenden Jahre über die Regierungsvorlage, über welche aber hinsichtlich des Wahlrechtes eine Einigung nicht erzielt werden konnte, so sehr gingen die Ansichten über das einzuführende Wahlsystem auseinander, da alle in den Kammern vertretenen Parteien vor der Ungewiß-

heit standen, welchen Einfluß die künftige Gestaltung des Wahlrechts auf ihre Zukunft haben werde. Zudem bedurfte ein verfassungsändernder Beschluß einer Zweidrittelmehrheit jeder Kammer, über welche die herrschende katholische Partei nicht verfügte, so daß ohne Mitwirkung der linksstehenden Parteien an ein Durchdringen irgend einer Wahlreform nicht zu denken war. Die revolutionäre Stimmung weiter Bevölkerungskreise lehrte aber die Kammern, daß unter allen Umständen eine Wahlreform im demokratischen Sinne durchgeführt werden müsse. In dieser Zwangslage gelang es dem Abgeordneten Albert Nyssens, damals Professor an der katholischen Universität in Löwen, mit seinen Ideen einen praktischen Erfolg zu erreichen. Nyssens hatte nämlich wenige Jahre vorher eine kleine Broschüre über das gemäßigte allgemeine Stimmrecht geschrieben[17]), in der er allgemeines Wahlrecht empfahl, aber im pluralistischen Sinne abgestuft dadurch, daß bestimmten Personenklassen eine geringe Mehrheit von Stimmen zustehen solle. Am 12. April 1893 unterbreitete Nyssens seinen Vorschlag auf Einführung des allgemeinen, durch Gewährung von Pluralstimmen abgestuften Wahlrechts der Kammer, der an die Kommission verwiesen, dort die Grundlage definitiver Anträge an das Plenum bildete. Mit gewissen Modifikationen war es also das Nyssenssche Projekt, dem nach langem Kampfe der Sieg beschieden war. Am 18. April 1893 wurden die neuen Bestimmungen über das Wahlrecht von der Repräsentantenkammer, am 27. April vom Senat zum Beschlusse erhoben.

Vergleicht man diesen Beschluß mit der Regierungsvorlage und den anderen in Verhandlung gezogenen Wahlrechtsanträgen, verfolgt man eingehend die Kammerverhandlungen, so ergibt sich, daß die belgische Wahlreform sich als das Resultat einer Kette von Kompromissen darstellt, die schon durch die Gestaltung der Parteiverhältnisse bedingt waren. Die katholische Majorität, von

Hause aus dem allgemeinen Stimmrecht abhold, sah in der Gewährung von Zusatzstimmen an die hierzu Befähigten eine Stütze ihrer konservativen Tendenzen, während die Radikalen und Progressisten das Prinzip der Allgemeinheit des Stimmrechts durchgeführt sehen wollten und die gemäßigte Linke Wert auf Anerkennung einer größeren Stimmberechtigung der „Kapazitäten", der durch Bildung oder Beruf Ausgezeichneten legte. Bei Beginn der revisionistischen Bewegung jedoch hatte niemand eine sichere Ahnung davon, daß gerade das Pluralwahlrecht die Lösung der Probleme darbieten werde.

Das Wahlrecht zur belgischen Repräsentantenkammer ist nunmehr auf Grund des Art. 47 der revidierten Verfassung und der entsprechenden Änderung des Wahlgesetzes folgendermaßen gestaltet:

Die Abgeordneten zur Repräsentantenkammer werden direkt unter folgenden Bedingungen gewählt:

Eine Stimme gebührt jedem Belgier, der 25 Jahre alt, seit mindestens einem Jahre in derselben Gemeinde seinen Wohnsitz hat und nicht kraft Gesetzes vom Wahlrecht ausgeschlossen ist.

Eine Zusatzstimme gebührt jedem Bürger, 1. der das 35. Lebensjahr vollendet hat, verheiratet oder verwitwet ist und legitime Nachkommenschaft besitzt, und dem Staate wenigstens fünf Franken Personalsteuer für Wohnungen und Gebäude zahlt, es sei denn, daß er vermöge seines Berufes von dieser Steuer befreit sei; 2. der das 25. Lebensjahr vollendet hat und Grundeigentum im Werte von mindestens 2000 Franken oder von einem diesem Werte entsprechenden Katasterertrage von 48 Franken besitzt, oder aus belgischen Staatspapieren oder einem Hefte der allgemeinen belgischen Sparkasse eine Rente von wenigstens 100 Franken seit mindestens zwei Jahren bezieht. Das Eigentum der Frau wird hierbei dem Manne, das der minderjährigen Kinder dem Vater zugerechnet.

Diese beiden Stimmen können miteinander verbunden werden, so daß der Wähler, in dessen Person beide Bedingungen zutreffen, über drei Stimmen verfügt.

Zwei Zusatzstimmen (also im ganzen drei Stimmen) haben diejenigen Bürger, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und entweder 1. ein Hochschuldiplom oder ein Zeugnis über den Besuch eines vollständigen Kursus einer Mittelschule höheren Grades besitzen oder 2. ein öffentliches Amt bekleiden oder bekleidet haben, eine Stellung besitzen oder besessen haben, eine private Beschäftigung ausüben oder ausgeübt haben, welche die Vermutung begründen, daß der Betreffende mindestens die Kenntnisse besitzt, welche eine mittlere Ausbildung höheren Grades gewährt. Das Nähere hierüber wurde durch das Gesetz vom 12. April 1894 festgestellt.

Niemand darf mehr als drei Stimmen besitzen. Wählbar ist jeder Belgier, der 25 Jahre alt, im Besitze der bürgerlichen und politischen Rechte ist und seinen Wohnsitz in Belgien hat.

Eine gründliche Reform erfuhr hierauf der Senat, derart, daß ein Teil der Senatoren künftig von den Provinzialräten, der andere ebenfalls durch allgemeines und Pluralstimmrecht von den mindestens 30 Jahre alten Staatsbürgern gewählt wird. Für diese aus den direkten Volkswahlen hervorgehenden Senatoren, die das 40. Lebensjahr erreicht haben müssen, ist ein hoher Zensus festgesetzt, so daß die Zahl der Wählbaren die Ziffer von 1500 nicht erreicht.

Endlich ist das Pluralstimmrecht in den Jahren 1894 und 1895 auch für die Wahlen der Provinzial- und Kommunalräte in einer von dem Vorbilde der Kammerwahlen in mehreren Punkten abweichenden Form eingeführt worden. Hervorgehoben sei hier nur, daß bei Kommunalwahlen die Zahl der dem Wähler zustehenden Stimmen auf vier steigen kann.

Von wesentlichem Interesse für uns ist jedoch nur die Gestaltung der zweiten Kammer auf Grund der Einführung des Pluralstimmrechts. Der Senat tritt an Bedeutung weit hinter die Repräsentantenkammer zurück und das Wahlrecht in Provinz und Gemeinde scheidet überhaupt aus unseren Betrachtungen aus.

Die unmittelbare Folge des Kammerbeschlusses über die Einführung des neuen Wahlrechts war insofern eine sehr günstige, als die erregte Volksstimmung sich beruhigte und die drohende Gefahr einer revolutionären Bewegung beschworen war.

In der Tat hatten die Kammern selbst eine gewaltige Umwälzung der Grundlagen des politischen Lebens des auf demokratischen Prinzipien aufgebauten belgischen Staates vorgenommen. Die Zahl der Wähler stieg von 136 775 im Jahre 1892 bei den ersten Wahlen nach dem neuen System 1894 auf 1 354 891, also fast auf das Zehnfache und diese Wähler verfügten über 2 085 605 Stimmen. Im Jahre 1900 betrug die Zahl der Wahlberechtigten 1 472 953, die der Stimmen 2 269 414. Davon fielen eine Stimme auf 915 673, zwei Stimmen auf 318 099, drei Stimmen auf 239 181 Wähler. Die zweistimmigen Wähler verfügten über 636 198, die dreistimmigen über 717 543, sämtliche Mehrstimmige über 1 353 741 Voten. Es hatten daher die 557 270 Pluralwähler um 438 068 Stimmen mehr als die fast eine Million starken einstimmigen Wähler. Das Verhältnis der mehr- zu den einstimmigen Wählern zeigt in den verschiedenen Landesteilen bedeutende Differenzen: auf hundert Wähler kommen in den dreizehn Kantonen mit geringster Stimmenzahl 135—140 Stimmen und es steigt derart, daß die Stimmenzahl in vierzehn Kantonen 170, in zweien sogar 180 Prozent der Wählerschaft beträgt. Es ist eine Hauptbeschwerde der städtischen und industriellen Bevölkerung, daß sie durch das Wahlsystem zu gunsten der Landdistrikte benachteiligt

seien. Von sozialistischer Seite ist denn auch das Pluralwahlsystem als Ruralwahlsystem bezeichnet worden[18]).

Um die Wirkungen dieses Systems richtig zu schätzen, muß man sich zweierlei vor Augen halten. Einmal, daß gleichzeitig mit dem neuen Wahlrecht auch die Wahlpflicht eingeführt wurde, sodaß die Wahlenthaltungen nur ein Minimum betragen. Ferner, daß im Musterstaate Belgien im Jahre 1900 12,01 Prozent der zur Militärgestellung Berufenen weder lesen noch schreiben konnten und daß 1890 mehr als ein Viertel der über acht Jahre alten Gesamtbevölkerung zu den Analphabeten gehörte. Es dürfte wohl kaum einem Zweifel unterliegen, daß ohne die Wahlpflicht die Analphabeten schwerlich in großer Zahl abstimmen würden und ebenso ist die Behauptung gerechtfertigt, daß die Stimmen der Analphabeten überwiegend der klerikalen Partei zu gute kommen.

Die nächsten Ergebnisse des neuen Wahlrechts waren folgende. Zu bemerken ist vorerst, daß in Belgien die Repräsentantenkammer alle zwei Jahre zur Hälfte erneuert wird, der Senat alle vier Jahre. Die Zahl der Mitglieder der katholischen Parteien im Repräsentantenhause stieg nun nach den Wahlen von 1894 auf 104, 1896 auf 111, 1898 auf 112 von 152 Abgeordneten, also auf weit mehr als zwei Drittel der Gesamtzahl. Ferner hielten 1894 die Sozialisten ihren Einzug in die Kammer mit 23 Sitzen, die sich 1896 auf 29 erhöhten, nach den Wahlen von 1898 auf 28 sanken. Die Liberalen erzielten 1894 25 Wahlerfolge, 1898 hingegen nur 12, von denen übrigens die Hälfte auf Radikale fielen, die mit Unterstützung der Sozialisten gewählt wurden. In den Wahlen von 1898 standen aber etwas mehr als einer Million klerikaler Stimmen fast 900 000 Stimmen der anderen Parteien gegenüber. Diese beinahe die Hälfte der Gesamtzahl der Wähler

erreichende Masse hatte nur wenig über ein Viertel der Abgeordneten ernannt, während der kleinen katholischen Majorität beinahe drei Viertel der Mandate zufielen. Dieser Übelstand führte unter dem Drucke der öffentlichen Meinung nach schweren Kämpfen, die hier nicht weiter zu verfolgen sind, zu einer neuen tiefeinschneidenden Änderung des Wahlsystems, indem an Stelle der bisher ausschließlich zu Recht bestehenden Majoritätswahlen durch Gesetz vom 29. Dezember 1899 die Proportionalwahlen gesetzt wurden. Die Neuwahlen von 1900 ergaben hierauf für die katholische Rechte 86, für die Liberalen und Progressisten 33, für die Sozialisten 32 Sitze, für die christlichen Demokraten 1 Mandat. Auch im Senate ging die Zahl der katholischen Deputierten zu gunsten der Liberalen etwas zurück. Die letzten Wahlen von 1904 endlich ergaben für die Repräsentantenkammer, deren Mitgliederzahl nunmehr auf 166 erhöht ist, 93 Katholiken, 43 Liberale, 28 Sozialisten, 2 christliche Demokraten, während der Senat, aus 110 Mitgliedern bestehend, 59 Katholiken, 42 Liberale, 8 Sozialisten und 1 Unabhängigen zählt. Seit 1900 hatten sich die Wahlstimmen um 11 Prozent vermehrt, die klerikalen Stimmen dagegen nur um 9 Prozent, die sozialistischen um 1/2 Prozent, die Liberalen jedoch um 18 Prozent zugenommen, ebenso ist bei den Senatswahlen die Stimmziffer der antiklerikalen Parteien, namentlich die der Liberalen, bedeutend gestiegen. An diesem Umschwung in der Stellung der liberalen Mittelparteien hat nicht das Plural-, sondern das Proportionalwahlrecht einen Anteil, weil dies die antiklerikalen Wahlbündnisse der Liberalen mit den Sozialisten unnötig macht, vielmehr jede Minorität nunmehr zu ihrer selbständigen Vertretung kommt. Die Liberalen warten bei den nächsten Wahlen auf weiteren Stimmgewinn und hoffen endlich die seit zwanzig Jahren herrschende klerikale Partei in die Minderheit versetzt zu sehen.

Bei dieser Sachlage ist es außerordentlich schwer, über die selbständigen Wirkungen des Pluralstimmrechtes in Belgien ein zutreffendes Urteil zu fällen. Es hat bei reinen Majoritätswahlen für die Abgeordnetenkammer nur dreimal, bei den Teilwahlen von 1894, 1896, 1898 und zwar mit dem Wahlzwang verbunden fungiert, von da angefangen wird es von dem Proportionalwahlrecht derart gekreuzt, daß nunmehr die Resultate des reinen Pluralwahlrechts sich überhaupt der Berechnung entziehen. Dazu kommt aber noch, daß gar keine Möglichkeit gegeben ist, den Einfluß des Pluralwahlrechts auf das allgemeine Wahlrecht irgendwie zu prüfen. Belgien ist von dem beschränktesten Wahlrecht unmittelbar zu dem ausgedehntesten übergegangen. Ob die von Nyssens gepredigte Temperierung der Folgen des allgemeinen Wahlrechts wirklich eingetreten ist, ob das durch Mehrstimmen abgestufte allgemeine Wahlrecht für den Staat und die Gesellschaft die ihm von seinen Urhebern zugeschriebenen trefflichen Wirkungen tatsächlich gezeitigt hat, läßt sich überhaupt nicht feststellen. Zu diesem Zwecke hätte dem abgestuften ein gleiches Wahlrecht vorangehen müssen. Erst auf Grund eingehender Vergleichung der Resultate beider Wahlarten wäre es möglich gewesen, zu einem sicheren Urteil über die angeblichen Vorzüge des Pluralstimmrechts zu gelangen. Und auch da wäre es nicht leicht gewesen, sichere Daten zu konstatieren, da bei der strengen Wahrung des Wahlgeheimnisses in Belgien man niemals in zuverlässiger Weise die Voten der ein- und mehrstimmigen Wähler einander gegenüberstellen kann.

Bei dem gänzlichen Mangel an festen, jedem Zweifel entrückten Ergebnissen sind denn dem Pluralwahlrecht in seinem Heimatland bereits viele Gegner erwachsen. Daß die Sozialisten dagegen ankämpfen, ist schon nach deren Parteiprogramm natürlich. Aber auch von anderer Seite hat es erhebliche Einwände

erfahren. Es ist auf den Widerspruch des verfassungsmäßigen Prinzipes der Rechtsgleichheit mit der willkürlichen Zerfällung des Volkes in die drei Stimmklassen, sowie auf den zweiten Widerspruch zwischen der Anerkennung des allgemeinen Wahlrechts und der Schaffung neuer Wahlprivilegien hingewiesen worden[19]). Wenn darauf erwidert wurde, daß das Wahlrecht seinem Wesen nach kein Recht, sondern eine öffentliche Funktion sei, so haben schon in der Revisionskammer der liberale Abgeordnete Bara[20]) und hierauf ein hochangesehener Franzose, der Pariser Staatsrechtslehrer Esmein[21]) den wohlbegründeten Einwand erhoben, daß man zu einer öffentlichen Funktion entweder befähigt sei oder nicht. Es gibt keine halbe oder Drittelbefähigung: entweder der Wähler ist ganz für die ihm zugedachte Funktion geeignet oder gar nicht. Verleiht man gewissen Personen ein größeres Stimmrecht als anderen, so drückt man damit aus, daß die Fähigkeit der ersteren, richtig zu wählen, die Unfähigkeit der letzteren korrigieren solle. Wolle man aber konsequent sein, so müsse man den Unfähigen jedes Wahlrecht absprechen. Sodann wird dem Pluralwahlrecht, wie bereits erwähnt, vorgeworfen, daß es das Land zu ungunsten der Stadt bevorzuge, ferner daß es künstlich die klerikale Partei an der Herrschaft erhalte, daß es dem Wahlbetrug Tür und Tor öffne. In dem benachbarten Frankreich ist auch von seiten derer, die dem dort herrschenden System des allgemeinen und gleichen Stimmrechts nicht günstig gesinnt sind, das belgische Pluralwahlrecht keineswegs als vorbildliches Mäßigungsmittel der Demokratie erklärt worden[23]). Selbst solche, die der belgischen Reform von 1893/94 freundlich gegenüberstehen, schreiben ihr nur vorübergehende Bedeutung zu, betrachten sie höchstens als ein Erziehungsmittel für die Massen zum allgemeinen und gleichen Stimmrecht[24]). Alle Argumente, die von belgischer Seite nament-

lich, zur Verteidigung des Pluralwahlrechts vorgebracht werden, dürften schwerlich das letzte Ziel der belgischen Wahlreform in weite Ferne zu rücken geeignet sein. Dieses Ziel ist, für die Repräsentantenkammer wenigstens, das gleiche Stimmrecht und damit wird auch dieser neueste Versuch, eine gemäßigte Demokratie zu verwirklichen, der Geschichte angehören und kaum in anderen demokratischen Staaten zur Nachahmung reizen. Gewiß sind die heute in Belgien herrschenden Kreise sehr geneigt, an dem Pluralwahlrecht festzuhalten, das ihrer Herrschaft eine starke Stütze geboten hat und auch die gemäßigt liberalen Kammermitglieder werden einem noch radikaleren Wahlrecht als dem jetzigen schwerlich mit Freuden entgegensehen. In Belgien aber ist, wie die Geschichte der Wahlreform gezeigt hat, der Druck der Massen auf die Kammern viel stärker als deren Widerstandskraft. Dieser Druck wird sicherlich nicht ausbleiben. Im Jahre 1902 wurde zwar noch, trotz großer Gärung im Lande, der radikale Antrag auf Einführung des gleichen Stimmrechts mit 84 gegen 64 Stimmen abgelehnt, es ist aber sehr zu bezweifeln, daß sich diese schon jetzt nicht sehr erhebliche Majorität auf die Dauer gegenüber dem Ansturm der Massen werde behaupten können. Das belgische System ist daher ein Übergangssystem, seine Aufgabe war es, den Gegenstoß, den der ungeheure Sprung vom beschränktesten zum unbeschränktesten Wahlrecht hervorrufen mußte, zu mindern. Diesen Übergang hat es vermittelt und damit ist seine historische Funktion erfüllt.

V.

Nach Darstellung der Theorie und Praxis des Pluralwahlrechts sind wir nunmehr in der Lage, in dessen kritische Betrachtung einzutreten. Die ernsthafter Diskussion würdigen hierher gehörigen Lehren sind ausschließlich diejenigen, welche

den sozialen Charakter des Wahlrechts zum Ausgangspunkt nehmen.

Diese Theorien und daher auch die sich auf sie stützende Praxis zeigen auf den ersten Blick schon eine auffallende Verwandtschaft mit den Vorschlägen, welche eine Organisation der Gesellschaft zum Zwecke der Wahlen und durch die Wahlen des Parlamentes zum Gegenstand haben. Hier wie dort wird von dem Grundsatz ausgegangen, daß das Volk keine aus absolut gleichen Individuen bestehende Summe, sondern aus einer Mehrheit von sozial differenzierten Gruppen zusammengesetzt ist, hier wie dort soll nicht das mechanische Element der abstrakten Persönlichkeit mit ihrer von der Demokratie behaupteten unterschiedslosen rechtlichen Gleichwertigkeit entscheiden, sondern das Gewicht, welches der Persönlichkeit nach ihrer Besonderheit und sozialen Lage zukommt. Die Pluralwahltheorie unterscheidet sich jedoch von der organischen Gruppenwahltheorie wesentlich dadurch, daß diese nach den unabhängig von aller parlamentarischen Organisation bestehenden naturwüchsigen Volksgruppen forscht, um aus deren gegenseitigen Kräfteverhältnissen heraus das Parlament zu konstruieren, jene hingegen das Volk als eine einheitliche Masse auffaßt, die erst zu dem Zwecke der Wahl in mehrere Kreise mit abgestufter Berechtigung zerfällt wird. Die Pluralwahltheorie kann darum noch immer als eine demokratische Lehre bezeichnet werden, während die organische Theorie das demokratische Gleichheitsprinzip im grunde negiert. Das Pluralwahlrecht will die Demokratie mäßigen, das organische Gruppenwahlrecht will sie beseitigen und an Stelle des einheitlichen Volkswillens den organischen Gesellschaftswillen setzen.

Gerade wegen jener Ähnlichkeit aber erhebt sich derselbe Einwand gegen das Pluralwahlsystem, den wir oben bezüglich der organischen Wahlrechtslehre angedeutet haben. Man mutet dem

Wahlrecht etwas zu, was es nicht vollbringen kann. Selbst wenn wir imstande wären, alle sozialen Kräfte in ihrem Zusammenwirken und ihrem gegenseitigen Stärkeverhältnis zu erkennen, so würden wir doch unvermögend sein, solcher Erkenntnis durch Zuteilung von Mehrstimmen an bestimmte Wählergruppen den entsprechenden Ausdruck zu verleihen, weil ein so unvollkommenes seiner Natur nach auf äußerliche Merkmale gegründetes Instrument, wie es das Wahlrecht ist, niemals soziale Intensitäten zum sicheren Ausdruck bringen kann und weil jede Gewähr dafür mangelt, daß der Gewählte in den Kammern irgend etwas anderes zu äußern vermag, als seinen individuellen, durch äußere Umstände, namentlich aber durch Parteiprogramme bestimmten Willen. Nur ein jeglicher Wirklichkeit abgewandter Schwärmer könnte meinen, daß irgend eine Wahlinstitution imstande sei, parlamentarische Parteien aus der Welt zu schaffen, um an ihre Stelle den bloß von organischen Gedanken oder höherer Einsicht in das allgemeine Beste durchwehten Wähler und Abgeordneten zu setzen. In allen, welche die Schäden der Gegenwart heilen wollen, lebt ja, nicht zum geringsten auf politischem Gebiete, der Zug zum Idealen, indem wir überall geneigt sind, nach der besten Einrichtung zu forschen. Schade nur, daß das beste mit dem Fehler behaftet ist, sich so hartnäckig als möglich der Verwirklichung in unserer Welt der Mängel und Irrtümer entgegenzustemmen.

Sieht man aber von diesen allgemeinen Bedenken ab, so ergeben sich doch sofort die größten Schwierigkeiten, wenn man daran geht, die allgemeinen Prinzipien in Wirklichkeit umzusetzen. Der Gesetzgeber muß mit festen Zahlen rechnen und wie sollen diese Zahlen gefunden werden? Das Alter soll Zusatzstimmen geben: welches Alter: 31, 35, 40, 50, 55 Jahre? Das Vermögen: wo soll das Stimmenmehr beginnen? Wie soll das Vermögen berechnet werden: nach dem Einkommen, nach dem

Kapital, nach der Steuer? Und wenn man auch zugeben wollte, daß die Lösung solcher Fragen nicht unüberwindliche Schwierigkeiten darbiete, weil doch in so vielen der bestehenden Wahlgesetze feste Zahlengrenzen für derartiges gegeben sind, ohne allzu großen Bedenken zu begegnen, so erhebt sich doch die weit schwierigere Frage, wie und bis zu welcher Höhe die Stimmenprogression zu bemessen sei. Mit einem Federstrich kann der Gesetzgeber vielen Tausenden eine Stimme mehr zulegen und damit die Bedeutung der mit weniger Stimmen Begabten beliebig herabdrücken. Das Pluralwahlsystem gibt sich als ein vernünftiges System des Wahlrechts, im Gegensatz zu den empirischen Systemen, daher muß von ihm gefordert werden, daß es uns zeigt, wie das Rationelle in Wirklichkeit umgesetzt wird. An dem berührten so wichtigen Punkte aber läßt es uns jeden deutlichen Fingerzeig vermissen. In der Theorie wie in der Praxis ist für den einzelnen unter Umständen eine sehr große Stimmenzahl gefordert worden: bis zu 25, ja bis zu 100 Stimmen. Auf diese Weise könnte das Wahlrecht der mit weniger Stimmen Ausgestatteten ganz illusorisch gemacht werden. Um uns die Sache an einem Beispiele klar zu machen, denken wir uns eine Wählerzahl von 1000. Davon hätten 500 eine durchschnittliche Stimmenzahl von vier, die anderen 500 hingegen von 25, so würden dort 2000 Stimmen 12500 hier gegenüber stehen. Da ist es denn klar, daß jene 2000 Stimmen von der gewaltigen Mehrzahl der zweiten Kategorie jederzeit niedergestimmt werden können. Praktisch wären die ersten 500 Wähler daher vom Wahlrecht gänzlich ausgeschlossen. Das Wahlrecht kann daher nach diesem System, wenn man es auf Vermögensunterschiede aufbaut, derart gestaltet werden, daß es in seinen Wirkungen sich von einem an hohen Zensus geknüpften Wahlrecht kaum wesentlich unter-

scheidet.[24a]) Nun ist allerdings hervorgehoben worden, daß Mäßigung in der Zuerteilung von Mehrstimmen eintreten müsse, um derartige Resultate zu vermeiden. Aber auch für solche Mäßigung ist es schwer, die Norm zu finden. Eine zuweit gehende Mäßigung hätte nur zur Folge, daß die Wahlen ein kaum merklich verändertes Ergebnis gegenüber einem gleichen Wahlrecht anfweisen würden. Baut man das Pluralwahlrecht nur auf den Altersstufen auf, so ist es sehr fraglich, ob es irgend einen wesentlichen Effekt hat. Auch die Zuerkennung von einigen Zusatzstimmen an die höher Gebildeten ist von ganz geringer Bedeutung. In Belgien hatten 1896 im ganzen nur 9860 mit dem Diplom einer höheren Schule Ausgestattete je zwei Zusatzstimmen, d. h. nicht ganz ³/₄ Prozent der Gesamtzahl der Wähler. Überhaupt aber wird der ganze erwartete Einfluß der Pluralstimmen auf das Wahlresultat überall da sehr zweifelhaft sein, wo die Gesamtzahl der Pluralstimmen gegenüber sämtlichen Minimalstimmen in der Minderheit sind. In der Tat zielen denn alle Versuche, das parlamentarische Pluralwahlrecht ein- und durchzuführen, dahin, den mehrstimmigen Gruppen das Übergewicht gegenüber den einstimmigen zu verschaffen. Das zeigt sich selbst dort, wo das Maximum der Zusatzstimmen so gering wie möglich ist. In Belgien, wie wir sehen, gibt es nur zwei- und dreistimmige Pluralwähler. Trotzdem überwiegt bei einer Wählerzahl von rund 1¹/₂ Millionen die Zahl der Pluralstimmen die der einfachen um fast eine halbe Million.



Es ist eben bei den Förderern und Anhängern des Pluralwahlrechts der vielleicht nicht immer zum Bewußtsein kommende Wunsch vorhanden, daß die niederste Klasse von den höheren soviel wie möglich überstimmt werde. Wären in allen Wahlbezirken die Wähler gleichmäßig verteilt, so könnten auch nach dem belgischen System die Wähler mit einfachen Stimmen keinem ein-



zigen Kandidaten aus eigener Macht zum Siege verhelfen. Vermöge dieser nicht abzuweisenden Konsequenz wohnt aber dem Pluralwahlrecht die Tendenz inne, ein Klassenwahlrecht zu werden, das den untersten Klassen nur den Schein einer Berechtigung läßt. Wie ich es früher auseinandergesetzt habe: wenn man einer Partei $^2/_3$, der anderen $^1/_3$ der Stimmen zuteilt, so kann solches mathematisches Exempel den Erfolg haben, daß der praktische Wert des letzten Drittels gleich Null ist.

Das Pluralwahlrecht läuft daher stets Gefahr, ein unehrliches Wahlrecht zu werden. Der größte Fehler des Dreiklassenwahlrechts, wie es in Preußen und seit 1896 in Sachsen eingeführt ist, liegt darin, daß man der dritten Wählerklasse im großen und ganzen von vornherein die Möglichkeit genommen hat, auf das Wahlresultat einen bestimmenden Einfluß zu üben. Derartiges ist aber des Staates und seiner Gesetze nicht würdig. Der Gesetzgeber soll wahrhaftig sein, nur dann ist er selbst berechtigt, von den Bürgern zu verlangen, daß auch sie Wahrhaftigkeit üben sollen. Es ist mutiger gehandelt und zeugt von höherer Sittlichkeit, wenn der Staat erklärt, daß er bestimmte Kategorien von Bürgern vom Wahlrecht ausschließe, weil er ihnen die Fähigkeit abspricht, die Wahlfunktion dem Gemeininteresse entsprechend auszuüben, als wenn er ihnen Wahlrechte zuerkennt, aber Maßregeln trifft, um die Ausübung dieser Rechte illusorisch zu machen. Fühlt der Staat sich verpflichtet, irgend einer Klasse Wahlrechte zuzuerkennen, dann muß er auch dafür sorgen, daß sie praktisch betätigt werden können. Werden daher irgendwie die Wähler, sei es durch Pluralstimmen, sei es auf andere Weise in Klassen eingeteilt, so erfordert es, von allem andern abgesehen, die sittliche Pflicht der Wahrhaftigkeit, jeder Klasse die Möglichkeit zu verschaffen, einen realen Anteil an den Wahlergebnissen zu gewinnen.

Nun haben allerdings die Gründer und Verteidiger des belgischen Wahlsystems hervorgehoben, daß es bei diesem einem großen Teil der Wähler möglich sei, im Laufe der Zeit eine Mehrheit von Stimmen zu erlangen. Das Alter sei eine physische Tatsache, die sich in jedem ereignet, der genügend lang am Leben bleibt. Auch die Gründung eines Familienstandes sei einem großen Teil der nichtbesitzenden Klassen möglich. Das Maß von Vermögen, das das belgische Gesetz für Mehrstimmen erfordert, sei so gering, daß es bei einiger Sparsamkeit von sehr vielen Vermögenslosen erreicht werden könne. Es befindet sich in der Tat in Belgien eine nicht geringe Zahl von Angehörigen der arbeitenden Klassen unter den mit mehrfachem Stimmrecht Ausgestatteten. Das Pluralwahlrecht, weit davon entfernt, unübersteigliche Schranken zwischen den einzelnen Gruppen des Volkes aufzurichten, habe sogar die Wirkung, eine aufsteigende Klassenbewegung zu fördern.

Man wird aber diesen Behauptungen gegenüber zugeben müssen, daß eine derartige Ausbildung des Pluralwahlrechts keineswegs in dessen Wesen begründet ist. Es ist ein Instrument, dem man nach Belieben die verschiedenartigsten Melodien entlocken kann. Nach irgend einem Prinzip dafür, welche Melodie man zu spielen habe, sucht man vergebens. Man kann das Wahlrecht nach diesem Rezepte demokratisch, aristokratisch, agrarisch, industriell gestalten, kurz es leistet alles, was die über die Gesetzgebung verfügenden Machthaber von ihm nach konkreter Lage des betreffenden Staates nur immer verlangen können.

Das Pluralwahlrecht entspricht aber den Anforderungen die an ein rationelles, vernunftgemäßes Wahlrecht gestellt werden auch deshalb nicht, weil es nicht die Konsequenzen verträgt, die sich aus dem ihm als Grundlage dienenden Satze von der Ungleichwertigkeit der Individuen in politischer Hinsicht ergeben.

Ist es nämlich richtig, daß die Wähler nach Alter, Familienstand, Bildung, Vermögen verschieden zu bewerten sind, ist dies ein vernunftgemäßes Prinzip, so müßte es kraft seiner Vernünftigkeit doch auch für die Gewählten gelten. Hat der Familienvater oder der akademisch Gebildete einen Anspruch auf größere Teilnahme am Wahlakte, weil er der Einsichtigere ist und daher höheren Wert hat, als der Ledige und Nichtstudierte, so sollte diese Wertgröße in noch höherem Maße bei den Abstimmungen in der Kammer zum Ausdruck kommen. Bei der Wahl handelt es sich ja nur um einen einmaligen Akt, hier aber um fortgesetzte Entscheidungen über wichtige Staatssachen durch Abstimmungen. Wenn der Abgeordnete als Wähler vielleicht nur eine Stimme hatte, wie könnte man ihm als Gewählten denselben Einfluß einräumen, wie seinen Kollegen, denen mehrere Wahlstimmen zustanden? Gerade diejenigen, welchen bei der Einrichtung der staatlichen Wahlen das Bild der Aktiengesellschaft vorschwebt, müßten sich vor Augen halten, daß die Aktionäre ihr Stimmrecht nicht nur bei den Wahlen des Vorstandes, sondern auch bei wichtigen Beschlüssen der Generalversammlung, der Zahl ihrer Aktien entsprechend, ausüben, Beschlüsse, die eine weitgehende Ähnlichkeit mit denen einer gesetzgebenden Versammlung aufweisen. Zudem ist Pluralstimmrecht in gesetzgebenden Kollegien keineswegs ohne Beispiel. Brauchen wir doch bloß auf das uns am nächsten liegende, auf den deutschen Bundesrat zu blicken, in dem die 58 Stimmen aller 25 Staaten derart verteilt sind, daß siebzehn Staaten nur eine Stimme, einer hingegen siebzehn Stimmen, die andern zwei bis sechs Stimmen besitzen. Und wenn wir zurückblicken in der deutschen Geschichte, so tritt uns als Urbild einer auf Pluralstimmrecht aufgebauten Körperschaft der Fürstenrat des heiligen römischen Reichs entgegen, wo nicht nur jeder Reichsfürst so viele Stimmen hatte, als er Terri-

torien besaß, sondern auch die kleineren Herren, die Reichsgrafen und Reichsprälaten sich bloß mit dem Bruchteil einer Stimme begnügen mußten.

Solches Pluralstimmrecht, das in den großen Machtunterschieden der deutschen Staaten begründet ist, kann aber unseren parlamentarischen Einrichtungen nicht zugrunde gelegt werden, weil es der ganzen geschichtlichen Entwicklung widerstreitet, welche fast überall die Gleichwertigkeit aller Mitglieder beschließender Kollegien, oft genug im Gegensatz zu früheren Institutionen durchgeführt hat. In den Richterkollegien, auf den Geschwornenbänken, in Gemeinde- und Stadträten u. s. w. hat jedes Mitglied nur eine Stimme. In den Gewerbegerichten, den Kaufmannsgerichten, den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung, im Reichsversicherungsamt sind Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeiter in gleicher Zahl und mit gleichem Stimmrecht vorhanden. Unsere Kriegsgerichte werden aus Offizieren verschiedener Dienstgrade zusammengesetzt, doch hat der Oberleutnant bei der Abstimmung genau dasselbe Votum wie der Major. Wenn in den verwaltenden und richtenden Kollegien Gleichwertigkeit der Stimmen herrscht, so müssen wir das auch von den gesetzgebenden Kollegien fordern. Jede Abweichung von diesem Prinzipe würde unseren Rechtsanschauungen von Grund aus widersprechen.

VI.

Hat sich uns so das Pluralwahlsystem nicht als ein rationales, sondern wie alle anderen Wahlrechtssysteme als ein empirisches dargestellt, so bleibt uns noch die eine Frage zu beantworten, ob ein solches empirisches System sich zur Einführung in Deutschland empfiehlt. Hierbei kann es sich aber nur um die Bundesstaaten, nicht um das Reich handeln. Es ist ja kein Mangel an Klagen über unser Reichstagswahlrecht, das sowenig wie irgend

eine politische Institution idealen Anforderungen entspricht. Auch an Verbesserungsvorschlägen aller Art, darunter auch pluralwahlrechtlicher, fehlt es nicht. Allein das Reichstagswahlrecht wird schwerlich in absehbarer Zeit gründlichen Reformversuchen unterzogen werden. Die Verhältnisse im Reiche liegen nicht derart, daß die verbündeten Regierungen ohne die zwingendsten Gründe eine so tiefgehende Erregung der öffentlichen Meinung heraufbeschwören würden, wie sie bereits die allgemeine Diskussion über eine unserer Verfassungsgrundlagen im Gefolge hätte. Von allem anderen abgesehen, befindet sich zudem die ausschlaggebende Partei des Reichstages bei dem heutigen Wahlrecht so außerordentlich wohl, daß es unerfindlich ist, welche Motive das Zentrum bewegen sollten, einer gründlichen Reform des Wahlrechts zuzustimmen. Eine Diskussion über die Brauchbarkeit des Pluralwahlrechts kann heute nur im Hinblick auf das Landtagswahlrecht praktische Bedeutung beanspruchen.

Auf dem Gebiete des Landtagswahlrechts ist gegenwärtig ein großer Reformdrang zu verzeichnen. Baden hat im vorigen Jahre eine einschneidende Verfassungsänderung vorgenommen, seine erste Kammer gründlich reformiert und für die zweite Kammer ein allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht eingeführt. In den übrigen süddeutschen Staaten sind ebenfalls Wahlreformen Gegenstand parlamentarischer Behandlung, ohne daß sich überall ein sicherer Erfolg vorhersagen läßt. In den süddeutschen Staaten hat das Pluralwahlrecht innerhalb der Kammer keine Anhänger gefunden. Der Vorschlag eines badischen Schriftstellers über Reform des Wahlrechts, den Wählern über 50 Jahren eine zweite Stimme einzuräumen[25]), ist nicht auf fruchtbaren Boden gefallen. Eine desto größere Rolle aber spielt das Pluralwahlrecht in den Vorschlägen, die für eine Neuordnung des Wahlrechts in Sachsen gemacht worden sind.

Diese Vorschläge beziehen sich allerdings nicht nur auf Einführung des Pluralwahlrechts, sondern treten auch mit anderen kombiniert auf.[26]) Doch ist es hier selbstverständlich nur meine Aufgabe, mich mit dem Pluralwahlrecht in seiner Anwendbarkeit auf Sachsen, nicht mit der sächsischen Wahlrechtsreform in ihrer ganzen Breite zu beschäftigen.

Die sächsische Wahlreformbewegung ist eine Folge der Wahlrechtsänderung von 1896. Wie die kgl. sächsische Regierung in ihrer Denkschrift für die zweite Kammer über die Wahlreform selbst ausführt, war es der Unmut über das Auftreten der Sozialdemokratie im Landtage und die Sorge vor dem Wachstum dieser Partei, welche den Anlaß zu dem Wahlgesetz von 1896 gegeben hat. Das neue Wahlgesetz aber hat in weiten Bevölkerungskreisen eine tiefe Mißstimmung hervorgerufen, die sich vor allem bei den jüngsten Reichstagswahlen dadurch beurkundete, daß fast in allen sächsischen Reichstagswahlkreisen Sozialdemokraten gewählt wurden. Die sozialdemokratische Bewegung hatte durch die Einführung der Dreiklassenwahl mit indirekter Wahl an Stelle der früher bestehenden direkten Wahl auf grund eines geringen Zensus nicht nur keine Verminderung erfahren, sondern, man möchte sagen selbstverständlich, an Heftigkeit gewonnen. Ich glaube nicht, daß die parlamentarische Geschichte ein Beispiel kennt, daß eine Partei durch Änderung des Wahlrechts auch im Volke zurückgedrängt worden wäre. Sie kann aus dem Parlament ausgeschlossen werden, um dann ihre oft viel bedenklicheren außerparlamentarischen Kämpfe mit umso größerer Heftigkeit fortzusetzen.

Es ist nunmehr die Notwendigkeit einer Wahlreform für Sachsen von Regierung und Kammern in der letzten Landtagssession anerkannt worden und die Reformfrage wird die nächste Session voraussichtlich eingehend beschäftigen. Zahlreiche Vor-

schläge für diese Reform liegen vor. Die zweite Kammer hat in ihrer Sitzung vom 28. April 1904 beschlossen, die Regierung auch zu ersuchen, ihr weitere Erhebungen über die mutmaßlichen Wirkungen eines Pluralsystems, „bei dem ebenfalls genügende Sicherung gegen die Überflutung der Kammer von staatsfeindlichen Elementen geboten wird", vorzulegen.

Die Reihe eingehender Projekte nun für ein Pluralwahlrecht, die in letzter Zeit von Abgeordneten und außerhalb der Kammer stehenden ausgearbeitet wurden, weisen untereinander die weitestgehenden Unterschiede auf und bekräftigen damit allein schon auch für Sachsen, daß das Pluralwahlrecht rein empirischer Natur ist. Weder über Zahl der Zusatzstimmen, noch über die Gründe ihrer Zuerkennung herrschen Übereinstimmung. Gemeinsam ist all diesen Vorschlägen nur das Bestreben, die Sozialdemokratie soviel als möglich von der Kammer fernzuhalten. In welchem Umfange dies gelingen würde, darüber sind sich natürlich die Verfasser jener Pläne nicht völlig im klaren.

Das eine ist gewiß, daß durch ein geschickt organisiertes Pluralstimmrecht die Sozialdemokratie aus der Kammer entweder ganz ausgeschlossen oder auf ein Minimum beschränkt werden kann. Es ist aber nicht einzusehen, was damit auf die Dauer gewonnen ist. Die Sozialdemokratie wird außerhalb der Kammer durch ein solches Wahlrecht sowenig geschwächt werden, wie durch das bisherige und daß die Zufriedenheit anderer Kreise, die durch das bisherige Wahlrecht sich zurückgesetzt fühlten, durch Schaffung von Pluralstimmen erheblich gefördert würde, läßt sich mit Grund bezweifeln. Überdies aber ist es ein wichtiges staatliches Interesse, daß jede größere Partei, möge sie noch so sehr sich der geltenden Staatsordnung entgegenstellen, doch wenigstens in der Lage sei ihre Ansicht in der Volksvertretung zur Geltung zu bringen. Gerade jener von konservativer Seite

gepriesene Gedanke, der von dem Parlamente verlangt, daß es ein Bild des Volkes geben solle, müßte sich dagegen wehren, einen wichtigen Zug in diesem Bilde, mag er vielen noch so unerfreulich sein, gänzlich zu verwischen. Darum zeigt der Regierungsvorschlag gegenüber den Pluralwahlprojekten in dem einen Punkte größere politische Einsicht, daß er der dritten Wählerklasse die Möglichkeit verschaffen will, ihre Abgeordneten künftig direkt zu wählen[27]).

Gegen die Einführung des Pluralwahlrechts in einem deutschen Bundesstaate spricht aber im allgemeinen ein wichtiger, in der Diskussion zu wenig beachteter Umstand. Will man ein anderes, bisher nicht in deutschen Landen erprobtes Wahlprinzip einführen, so muß es populär sein, populär in dem Sinne, daß es Interesse für die Wahlen in weiten Kreisen der Bevölkerung weckt und erhält. In Deutschland machen sich, wie nicht anders möglich, die natürlichen Kräfteverhältnisse sowohl des Reiches zu den Bundesstaaten als des größten Bundesstaaten zu den anderen, in dem Leben der Nation ununterbrochen bemerkbar. Es ist nun ein wichtiges nationales Interesse, daß der Prozeß der Zentralisation, den wir nach der traurigen Epoche der Zerrissenheit durchgemacht haben, nicht zu weit getrieben wird. Reiche Kulturgüter würden dem deutschen Volke entschwinden, wenn öder Unitarismus an Stelle der heutigen föderalistischen Gestaltung unseres politischen Lebens träte. Die Einzelstaaten können aber vor übermäßig zentralisierenden Tendenzen, die auch in der Form auftreten können, daß der größte Bundesstaat den anderen seine Einrichtungen mit sanfter Gewalt aufdrängt, auf die Dauer nur dann bewahrt werden, wenn das Volk den politischen Institutionen der engeren Heimat nicht gleichgültig oder gar feindlich gegenübersteht. Das Volk muß davon überzeugt sein, daß ihm die engere Heimat etwas ge-

währt, was ihm weder das Reich noch Preußen bieten könnte. Die süddeutschen Staaten haben es derart verstanden, bei aller Reichstreue den Sinn ihrer Bevölkerung an das engere Vaterland zu ketten. So hat Baden trotz mancher Bedenken in den leitenden Kreisen des Staates seine Wahlreform den Volkswünschen entsprechend durchgeführt, weil dort das Gefühl lebendig ist, daß die natürliche Anhänglichkeit eines jeden an die Heimat durch die Wohltaten und Rechte gemehrt werde, die ihm der Heimatstaat gewährt. Ein Staat jedoch, der seine Aktivbürger in solche größeren oder geringeren Rechtes derart einteilt, daß er den einen es ziffernmäßig fühlen läßt, daß er nur einen Bruchteil des Wertes anderer besitzt, der läuft stets Gefahr, sich die Herzen breiter Schichten seines Volkes derart zu entfremden, daß sie teilnahmslos jedem Enteignungsversuch zuzusehen geneigt sein könnten, der von übermächtiger Seite her, in welcher Form auch immer, der Einzelstaatsgewalt gegenüber unternommen wird. Denn auf die Dauer ist jedes Staatswesen und jede Regierung gegen äußere Einflüsse nur dann gefestigt, wenn sie von der Treue und Anhänglichkeit der Mehrzahl ihrer Angehörigen getragen werden.

Ein solches populäres Wahlrecht kann das Pluralwahlrecht bei der Fülle von Einwänden, denen seine Lehrsätze ausgesetzt sind, nicht werden. Ein populäres Wahlrecht aber in jedem Bundesstaat, dessen Eigenart entsprechend, herzustellen, muß der aufrichtige Wunsch eines jeden sein, der Macht und Kraft des Reiches mit dem Gedeihen seiner staatlichen Glieder vereinigt sehen will, der aus tiefster Überzeugung nicht den zentralisierten Einheitsstaat, sondern den die Mannigfaltigkeit der Nation offenbarenden und schirmenden Bundesstaat für die beste politische Form hält, in der sich das Leben des deutschen Volkes für absehbare Zeit offenbaren soll.

Anmerkungen.

[1]) „Tous les citoyens, dans les divers districts, doivent avoir droit de donner leur voix pour choisir le représentant, excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre.“ Montesquieu, Esprit des lois XI, 6.

[2]) Hamilton im „Federalist“, LXVIII.

[3]) Sächs. Wahlgesetz vom 3. Dez. 1868, § 4.

[4]) Charles Benoist, La crise de l'état moderne. Paris, Maison Didot. Ohne Jahreszahl (1896).

[5]) „Les Assemblées sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original“. Mirabeau, Collection complette des travaux I, 1791, p. 21.

[6]) So Pyfferoen, prof. à l'Université de Gand, L'électorat politique et administrative en Europe. Paris 1903, p. 7.

[6a]) Obwohl in der wahlrechtlichen Literatur die Ausdrücke „Stimmrecht“ und „Wahlrecht“ in der Regel als synonym gebraucht werden, so ist doch Stimmrecht der weitere Begriff, da er sich nicht nur auf Wahlen, sondern auch auf andersartige Abstimmungen beziehen kann.

[7]) Gustave Flaubert, Correspondance IVe série. Paris 1893, p. 82.

[8]) Bluntschli, Politik, S. 433 f.

[9]) Vgl. darüber Mauranges, Le vote plural, Pariser These, 1899, p. 125 f.

[10]) Henri Lasserre, De la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel, Paris 1873, p. 66 ff. vgl. Mauranges, p. 127 ff. Neuestens hat A. Leroy-Beaulieu, Séances et travaux de l'Academie des sciences morales et politiques 1898 I, p. 449 ähnliche Gedanken geäußert.

[11]) René Gomard, La dépopulation en France, p. 111, zitiert bei Mauranges, p. 135. Allerdings scheint Gomard an dem entsprechenden Erfolge zu zweifeln.

[12]) J. Stuart Mill, Betrachtungen über Repräsentativverfassung, übers. von Wille. 1862. S. 112 ff.

[13]) James Lorimer, Constitutionalism of the future, or Parlament the mirror of the nation. Edinborough 1865. Vgl. Benoist, p. 108 ff.

[14]) Vgl. Vauthier, Le gouvernement local de l'Angleterre. Paris 1895, p. 226 ff., 237 ff., 246.

[15]) Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen (im Handb. d. öff. Rechts), S. 41 ff. Benoist, p. 341.

[16]) Über die Geschichte der belgischen Wahlreform und die Einführung des Pluralwahlrechts insbesondere Léon Dupriez, L'organisation du suffrage

universel en Belgique. Paris 1901, p. 1 ff. Ferner Mauranges, p. 139 ff. G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901, S. 298 ff. Die parlamentarischen Dokumente sind vollständig angegeben bei Dupriez, p. 253 f. Dazu noch Pasinomie belge 1893, p. 331 ff. Die statistischen Daten im Text sind teils den entsprechenden Jahrgängen des Annuaire statistique de la Belgique, teils den zitierten Werken entnommen.

[17]) Albert Nyssens, Le suffrage universel tempéré. Bruxelles 1890.

[18]) Edouard Anseele, Die belgischen Wahlen, in den Sozialistischen Monatsheften 1904, II, S. 509.

[19]) Vgl. die Verteidigung des Pluralwahlrechts durch Dupriez, p. 84 ff.

[20]) In der Sitzung der Repräsentantenkammer vom 18. April 1893. Pasinomie, p. 337.

[21]) Esmein, Éléments de droit constitutionnel 3e éd. Paris 1903, p. 240.

[22]) Gegen das Pluralwahlrecht von belgischer Seite u. a. Frère-Orban, La revision constitutionelle en Belgique et ses consequences, Bruxelles (ohne Datum), vgl. auch Pasinomie, p. 343 ff.; Comte Goblet d'Alviella, La représentation proportionelle en Belgique, Bruxelles-Paris 1900, p. 69, 167 ff.

[23]) Vgl. Benoist, p. 109 ff. Auch in der Diskussion über das Werk von Benoist in der Academie des sciences morales et politiques (s. den oben Note 10 zitierten Band, S. 425 ff.) wird das Pluralwahlrecht nur von Picot schlechthin gepriesen, von den anderen hingegen mit höflicher Verbeugung gegen Belgien für Frankreich abgelehnt.

[24]) Mauranges, p. 214. Auch G. Meyer, S. 445, schätzt das belgische System gering ein.

[24a]) So auch G. Meyer, S. 446.

[25]) Gageur, Reform des Wahlrechts im deutschen Reiche und in Baden. 1893. S. 29 ff.

[26]) Ausschließlich auf dem Boden des Pluralwahlrechts stehen die Vorschläge der Abgeordneten der zweiten Kammer Preibisch, Rudelt, Ulrich, vgl. Anlagen zu dem Bericht der zweiten Kammer, 1904, Bd. II, Nr. 232, S. 33—40, ferner die Vorschläge von Prof. H. Vollprecht, ebenda S. 40—44 und Amtsrichter Fr. Hettner, Das Wahlrecht in Sachsen, 1904, S. 48 ff. Von diesen Vorschlägen ist der letzte der maßvollste. Eine Vereinigung von Berufsklassen mit Pluralwahl auf Grund eines äußerst komplizierten Systems empfiehlt H. Wiechel, Berufsklassen-Wahlrecht, Dresden 1903. Die Regierung hat sich in der Denkschrift über das Wahlrecht zur zweiten Kammer vom 31. Dezember 1903 (Beilagen zu den Kammerverh., Dekret III, p. 31) unter Berufung auf G. Meyer und Benoist gegen das Pluralwahlrecht ausgesprochen.

[27]) Vgl. Denkschrift S. 43.

Druck von Pöschel & Trepte in Leipzig.





